

1990年代の紀南地域の観光振興手法について

On the Tourism Development at South Area of Wakayama Prefecture in 1990s

大 澤 健

Takeshi OSAWA

【目次】

はじめに

第一章 1990年代の観光振興の状況

1-1. 1980年代までのマスツーリズム型観光振興

1-2. 1990年代における観光の転換と、観光振興の二つの道

第二章 紀南地域における1990年代の観光振興

2-1. 紀南地域の観光の概要

2-2. 紀南地域における行政系観光施設の状況

2-3. 1990年代の紀南地域の観光振興の特徴

第三章 行政系観光施設の現状と今後への展望

はじめに

筆者は前稿⁽¹⁾において、国内の観光開発あるいは観光振興手法の変化について考察した。その際に、1990年代が大きな画期をなしていることを述べた。この時期に、観光に取り組む地域が急速に増えていくのであるが、その中で二つの観光振興手法がとられていくことになる。この二つの方法の交錯は、観光振興の方法を混乱させていくことになり、それが現在でも引き継がれている。

本稿は、こうした1990年代の観光振興における二つの方法の意味をまず述べ、その後に観光振興における「混乱の90年代」の状況を、和歌山県南部（紀南地方）を例として検証することを主要な課題としている。

（1）拙稿「1990年代における観光の広がり」と観光振興手法の転換」

和歌山大学経済学会 経済理論 第355号，2010年5月

第1章 1990年代の観光振興の状況

1-1. 1980年代までのマスツーリズム型観光振興

高度成長期から本格的に成長してくる国内の観光では、長くマスツーリズム型開発が主流をなしてきた。マスツーリズム型観光開発とは単に「団体旅行」に適応した観光という意味ではない。マスとは大衆という意味であり、観光が広く一般の人々の日常的な行為となることにあわせた観光開発のあり方である。大衆型観光の普及にともなって旅行が多くのお金を生み出す営みとなり、産業化することになった。旅の産業化にともなって、一般的な産業と同様に、「より大量に、より早く、より安定的に」という原則に従って収益性と効率性を求めて観光は発展していくことになる。

マスツーリズム型観光開発とは、こうした産業としての原則に則って拡大を繰り返していく観光開発のスタイルを指している。観光地の側は、外来型・施設型観光資源の開発が行われ、さらにはイベントやキャンペーンによって大量の観光客を安定的に受け入れられるように成長していく。旅行商品の流通は、旅行会社を通じた団体型の大量集客、大量送客が主流となる。こうした観光地の巨大化と流通の拡大がワンセットになって、相互促進的に産業としての観光の成長を支えてきた。

1980年代後半のバブル期には、こうした観光開発手法がひとつのピークを迎える。当時、「働き過ぎ」を非難されながら世界一の経済大国になった日本では、今後ライフスタイルは余暇型に転換すると考えられ、観光開発が有望な投資先として過剰な資金を集めることになる。80年代中頃から起った「テーマパークブーム」と、その後に続いた「リゾートブーム」では、外来型・施設型の観光開発が数多く行われることになった。実際には、こうした観光開発はライフスタイルの変化を反映したものではなく、「金あまり」と言われた当時の状況下で生じたストックインフレーションの延長線上に、投機目的の資金が過剰に観光分野に投下されたものであったが、施設型、大量型の観光振興手法はひとつの極点を迎えることになる。

地方経済にとっても、バブル期に生じたテーマパークブームやリゾートブームは中央の巨大な資金を地方への投資へと振り向けてくれる天恵のように見えた。実態はともかくとして、こうした巨大な投資をともなった「観光熱」の拡大によって、観光という分野は今後の経済にとって重要な領域になることが認識されるようになる。バブル期の観光開発ブームによって、国内の多くの地方は観光に目覚めたのである。

1-2. 1990年代における観光の転換と、観光振興の二つの道

こうしたバブル経済は長続きすることなく、1990年代に入ると「平成不況」、「失われた10年」が続く。この不況の中で、「地方の疲弊」はそれ以前よりも明確に、かつ深刻な形で現われることになる。

90年以降に生じた経済環境の変化は、単にバブルが弾けて不況に陥ったということを意味

するだけではなかった。世界経済の大きな動きの中で見ると、1990年代はグローバリゼーションが奔流となって進行していく時期と重なっている。世界規模で経済が動く中で、地方経済を支えてきた一次産業も、地場産業も新興工業国の急速な成長と闘わざるをえなくなった。また、グローバリゼーションの進行によって日本企業の海外進出が進む。地方への工場誘致は活性化の重要な手段であったが、全国の自治体が工業団地を造って競い合っていた上に、企業と工場が海外への進出を加速する中で、ますます困難になっていた。それに加えて、地域を支える最大の産業である公共事業についても、無駄な公共投資によって地域の自然を壊すなという声は日に日に大きくなっていく。リゾートという名前の巨大観光開発の天恵が消えた後で、中央と地方の経済格差、地方の疲弊が1990年代以降にいよいよ深刻なものになっていくのである。

そのため、バブル期の巨大観光開発ブームの終焉によって観光への期待が急速に冷え込むことはなかった。事態はまったく逆に動いていくことになる。90年代の不況の中で、伝統的な一次産業も、地場産業も、外部からの工場誘致も、さらには大っぴらな公共事業も使えない状況を前にして、「観光しかない」という状況に地方は追い込まれていった。地域活性化のための手段として各地で観光への期待は大きく膨らみ、観光は地域振興の期待の星としての地位を確固たるものにしていく。既存の観光地はもとより、これまで観光とは無関係だった地域も含めて、「観光」が地域活性化の最後の拠り所となり、全国津々浦々に観光振興の波が広がっていくことになる。このため1990年代から、観光に取組む地域は爆発的に増えていくことになる。

全国的に観光振興の必要性が高まる中で、1990年代にとられた手法には大きくふたつの道があった。この二つの方法が全国各地でクロスして現われることになる。

ひとつは、行政発の観光開発である。バブル期には活発な民間主導開発の後押しをしようとした行政であったが、90年代にはそうした民間投資はもはや期待できない状況になっていた。そうした状況の中で、行政が自ら主役として観光開発を主導することになる。外的な条件として、90年代には不況への対策としての公共支出が拡大され、さらにGATTのウルグアイラウンドへの対策費として地方に公的資金が大量に割り振られた。こうした中央からの支出を受け止めて、地方行政は積極的に観光施設の建設に乗り出していくことになる。

もうひとつには、「まちづくり」型の観光開発である。バブル期に拡大した観光地が軒並み苦戦を強いられる中で、巨大化するマスツーリズム型観光開発に乗らずに「地域づくり」を地道に進めた観光地が不況の中で頭角を現すようになっていった。この時期、由布院、黒川、小布施、長浜など、これまで主流の観光地として認識されてこなかったところが人気の観光地になっていく。こうした地域の成功は、観光における「まちづくり」の重要性を世の中に広めていくことになった。各地で「観光振興とはまちづくりである」という認識が徐々に広がり始めるのも90年代である。

こうした二つの道が現われた背景には、観光を取りまく状況の大きな変化がある。その変化には、二つの軸があった。

ひとつは、すでに述べたように、バブル経済による観光熱の拡大と終焉、さらには不況下での地方の疲弊の明確化という社会・経済状況の大きな変化である。観光振興手法について語る場合には、こうした社会情勢の変化を主要な軸として語られる場合が多い。

しかし、そこにはもう一つの軸がある。観光そのものの質的な変化である。80年代のバブル期は、観光そのものにも質的な大きな転換をもたらした。80年代のバブル期は、国民生活における真の豊かさを実感させる時期でもあった。豊かになれば、人の趣向も変わってくる。それまでの豪華さや奢侈の量的な拡大を求める観光から、質的なものへと嗜好が変化していく。こうした旅は団体旅行や巨大化した観光施設では満たされないことになる。

豊かな社会になったことによって生じた観光への嗜好の変化は、戦後の高度成長期から観光の成長を支えてきたマスツーリズム型観光に転換をもたらすことになった。バブル期の巨大開発をひとつのピークとして、外来型・施設型の観光開発と、それを支える団体型の大量送客という仕組みは大きな壁に突き当たることになる。従来の施設型の観光から、じっくりと地域を味わう観光へ、本当の癒しと満足が得られる観光への転換が求められていく。そのため、従来型の観光振興の方法はもはやあまり有効な成果を生み出せなくなっていった。つまり、90年代に、マスツーリズム型観光からの大きなパラダイムシフトが生じることになり、観光の質的な変化に対応した新しい観光振興方法が必要とされる時代に入っていったのである。

90年代に注目されるようになった「まちづくり型観光」は、こうした観光の質的な変化に対応するものであった。マスツーリズム型巨大開発の結果、どこでも似たような巨大観光施設が建設されることで、観光は地域特性を失い、さらには地域の魅力を破壊するところまで進むことになる。もともと地域の魅力や特性によって成立つはずの観光は、巨大化によって自らの首を絞めるようになってしまったのである。こうした観光からの転換を図るために、地域を見つめ直し、地域と整合性のある観光開発を行おうというのが「まちづくり型観光」である。つまり、脱マスツーリズムの動きの中、新しい観光のあり方を模索する試みがまちづくり型観光として現われることになったのである。

このように1990年代には、地域活性化のために観光振興に取り組む地方が急速に増える中で、社会・経済状況の変化と、観光そのものの質的な変化という二つの軸が重なることで、行政主導の施設型観光開発と、まちづくり型観光開発という二つの観光振興手法が展開されることになった。

行政主導の観光開発は、観光振興の緊急性もあって、従来のマスツーリズム型観光開発の延長線上に施設建設を中心とした方法をとることになる。観光の質的な変化は、行政主導型の観光開発ではあまり認識されることがなかったのである。もともと行政は施設建設が得意

な上に、不況対策として地方に振り向けられた公共投資を使って観光開発を行った。そのため、観光施設を建てれば観光振興になるという短絡的な思考の下に、施設建設自体が自己目的化していくことになる。このため、転換点を迎えていたマスツーリズム型観光開発が縮小規模で再生産されることになった。

ところが、行政主導の観光開発はその後2000年くらいから行き詰まることになる。もともと限界に達していたマスツーリズム型観光開発を縮小規模で引き継いだので、その限界も引き継がれることになった。施設を作ったものの、観光客を惹きつけることが難しく、多くの施設が「お荷物化」することになる。そうした状況の中で、この間あまり前面に現われてこなかった「まちづくり型」観光振興の重要性が認識されるようになってくる。観光の質の変化が徐々に認識されるようになり、それに対応することが課題となっていくのである。

そして、世紀が変わる頃から、まちづくり型観光開発への収斂が起ることになる。地方行政も観光における「まちづくり」の重要性を強く語るようになる。ただし、実際のところ「まちづくり型」へのシフトは、行政主導で建設した観光施設が「お荷物化」したことへのリアクションとして引き起こされたという側面は否定できない。また、地域づくり型の観光振興自体が、地方行政にとってはまったく新しい課題であり、90年代に建設した観光施設とその活用方法という問題とからみながら、観光振興の現場には錯綜した状況が生み出されることになる。

この間の状況を図で表すと以下ようになる。

	～1980年初頭	1980年代半ば以降	1990年代	2000年以降
社会・経済状況の変化	高度成長期とその後の低成長期	バブル経済期 ストックインフレーションの進行	平成不況 地方の疲弊	
観光そのものの変化	マスツーリズムの成長	マスツーリズムの成長と限界	マスツーリズムからの転換の必要性	
観光振興手法の変化	マスツーリズム型観光開発	マスツーリズム型観光開発のピーク まちづくり型観光	行政主導の観光開発（マスツーリズム型観光開発の継承） 地域づくり型観光の広がり（マスツーリズム型観光開発からの転換）	地域づくり型観光への収斂

こうした観光振興方法の変化について、紀南地域を例として考察することにしてしよう。

第2章 紀南地域における1990年代の観光振興

ここからは、紀南地域を例として、こうした1990年代の状況を検証していくことにしよう。考察の対象としているのは、田辺市を含む西牟婁郡と新宮市を含む東牟婁郡のエリアである。この地域は現在10の市町村（田辺市、上富田町、白浜町、すさみ町、串本町、古座川町、太地町、那智勝浦町、新宮市、北山村）からなっている。平成の大合併以前には、

田辺市→田辺市，龍神村⁽²⁾，大塔村，中辺路町，本宮町

新宮市→新宮市，熊野川町

串本町→串本町，古座町

白浜町→白浜町，日置川町

からなっていた。

この地域を特に考察の舞台とするのは、後に述べるように、全国的な観光地および観光振興手法の転換の典型的な流れをこの地域は経験しているからである。マストツーリズムの成長にあわせた観光の成長、80年代末からのリゾートブーム、2000年からの「体験型観光」へのシフト、という変化が紀南地域ではかなり明確に現われる。

それだけに、上で述べたような1990年代の二つの観光振興手法のクロスもこの地域で典型的に見られた。全国的な経験と同様に、この地域でも行政主導の観光開発が積極的に行われるとともに、熊野古道を中心とした地域資源の活用という動きが生じている。合併以前の旧市町村に注目しながら、行政による観光開発がどのように進められていったのかを確認することに本稿の第一の課題がある。

それとともに、行政が積極的に建設した観光施設が、2000年以降にどのような状況になっているのかを確認することが第二の課題である。というのも、紀南地域にとって、観光が地域経済にとって重要な意味を持っているという状況は現在でも変わっていない。そうした中で、1990年代の経験を今後の観光振興に活かしていくための方向性を考察する必要があると考えるからである。

2-1. 紀南地域の観光の概要

90年代の紀南地域の観光を考える前に、この地域における観光の地理的、歴史的概要をまず確認しておくことにしたい。

地勢的な概況として、田辺市と新宮市は西牟婁と東牟婁を代表する都市で、農工業、商業の中心地であるが、それだけに観光はそれほど重視されてきた訳ではない。紀南地域において従来からの代表的な観光地は、白浜町と那智勝浦町である。この地域以外では、すさみ町、串本町、太地町が美しい海岸線を活用した観光地として、本宮町と龍神村が温泉地を抱える観光地として開発されてきた。それ以外の他のエリアはもともと林業、農業、漁業の一次産業を基盤とする地域となっている。これらの地域は、もともと観光地ではなかった。

この地域の観光について歴史的な概要を見ると、高度成長期における観光の成長にあわせて白浜町、那智勝浦町は温泉街を中心とした開発が進められてきた。本宮町、龍神村という温泉地でもこの間に観光は徐々に成長していくことになる。白浜、那智勝浦両地域での観光

(2) 龍神村は、もともと日高郡に属し、西牟婁エリアではなかったが、2005年に田辺市と合併している。
後にふれる「南紀熊野体験博覧会」ではエリア外の地域となっていた。



が成長するのにともなって、周辺地域でもある程度の観光開発が行われ、特に海岸地域ではいくつかの観光施設が建設されてきた。こうした先行地域が現在でも観光地としてある程度の集客力をもっている。

バブル期には、この地域にもリゾート開発計画が進められている。「燦黒潮リゾート構想」は、当時のリゾート法の制定に刺激されて和歌山県が進めたリゾート計画であり、和歌山県の海岸線をほぼすべて含む広大な地域がリゾート振興の対象エリアとなった。当時の仮屋知事が1989年を「リゾート元年」と位置づけ、県内全域で各種の計画が進められた。和歌山市と海南市沖のマリーナシティ建設計画と並んで、リゾート開発の重点地区となったのが田辺湾地区（旧田辺市、旧白浜町）、枯木灘地区（すさみ町、旧日置川町）、潮岬地区（旧串本町）、勝浦太地地区（那智勝浦町、太地町）であり、紀南地域は同リゾート構想における開発の中心的な地域としてクローズアップされることになる。

この中で、田辺湾地区は丸紅株式会社が投資主体となり、1990年に「田辺湾総合リゾート開発事業」についての協定が和歌山県との間に結ばれている。当時、総投資額が1000億円とも言われる巨大開発が進められることになっていた。この他にも、紀南地域では各種のリゾート開発は計画されており、特にゴルフ場とヨットマリーナ建設計画は各地に見られた。白浜などの既存の観光地も豪華さを競うように観光施設への巨大な投資が行われていく。

しかし、90年は株価で見るとバブルが弾けた年であり、その後に地価の下落が続き、さら

にその後を追うようにリゾートブームも急速に萎んでいくことになる。紀南地域のリゾート振興は、計画段階でストップしたものが多かったことが傷を浅いものにしたのは幸いであったかもしれない。すでに巨大な投資を実際に行ったところは、その後長くリゾートの後処理に苦しむことになる。

バブル崩壊後の90年代に入って、この地域で注目されるようになった観光資源が「熊野古道」である。すでに80年代から熊野古道への再注目は徐々に行われてきたが、本格的にスポットライトが当てられるようになるのは90年代である。

1999年には熊野古道を中心的な資源として「南紀熊野体験博覧会（通称『熊博』）」が開催されている。このイベントは、ジャパンエキスポとして開催されたものであるが、従来のパビリオン型の博覧会とは異なり、様々な点で先駆的な博覧会となった。まず、紀南地域すべてを会場に見立てるオープンエリア構想のもとに開催された点に特徴がある。さらには、熊野古道という地域資源を積極的活用した「体験型」観光を中心的なテーマとして打ち出した点である。「体験型」観光をメインに据えた点では、この後の全国的な体験型観光の広がりを先取りするものとなった。この後、熊博によって注目度が増大した熊野古道は2004年に世界遺産登録されることになり、地域資源を活用した「体験型観光」は和歌山県の観光施策の大きな柱になっていく。その意味で、1999年は紀南地域における観光の大きな転換点になっている。

本稿が主要な考察の対象とする90年代は、このように、リゾート開発計画が盛り上がりから急速に萎む1990年から、1999年の熊博から「体験型観光」へと大きく転換していく時期にあたる。この時期に、紀南地方では二つの観光振興方法が典型的にクロスして現われることになる。行政が観光施設建設を積極的に進める一方で、地域資源の活用による「まちづくり型観光」が「体験型観光」という名前で同時に進んでいくことになる。

そこでまず、行政による観光施設建設の様子を見ていくことにしよう。

2-2. 紀南地域における行政系観光施設の状況

紀南地域で、行政が中心的な役割を果たして建設された観光施設について、その概要を見ていくことにしよう。

この地域の行政系観光施設は、総数で73を数える。この中には、美術館や公園など、住民向けの公益施設なのか観光施設なのか判断が難しいものがいくつか含まれている。実際、こうした施設の中には、観光関連部署ではなく、文化や福祉関連部署が所管しているものが見られる。本稿では、こうした区分を大きくとっており、外からの来訪者を迎え入れることができ、誘客用として使用できる施設を含めている。逆に、白浜町や那智勝浦町に多くある公衆温泉や足湯などは、その多くは行政が整備したものであるが、今回の考察からは外している。

今回の考察の対象となった行政系観光施設の施設種別は以下のようになっている。

【表1】紀南地域の行政系観光施設の種別

施設種別	施設数
キャンプ場	15
展示施設	13
温泉宿泊施設	10
道の駅	10
体験施設（一部宿泊も含む）	10
温泉施設	7
道の駅以外の飲食物販施設	4
温泉以外の宿泊施設	2
スポーツ施設	2

これらの行政系観光施設を市町村別にまとめると以下ようになる。

【表2】紀南地域における「市町村別」行政系観光施設数

現市町村名	旧市町村名	施設数	総数
田 辺 市	龍 神 村	11	33
	大 塔 村	8	
	田 辺 市	3	
	中 辺 路 町	6	
	本 宮 町	5	
上 富 田 町		0	0
白 浜 町	白 浜 町	2	6
	日 置 川 町	4	
す さ み 町		5	5
串 本 町	串 本 町	5	7
	古 座 町	2	
古 座 川 町		3	3
太 地 町		4	4
那智勝浦町		5	5
新 宮 市	新 宮 市	1	6
	熊 野 川 町	5	
北 山 村	北 山 村	4	4

これらの全施設ついて、開設の年をまとめると以下ようになる。

【表3】紀南地域の行政系観光施設の開設年（※設立年不明1）

開設年	施設数	内 訳	
1961～1980年	12		12
1981～1990年	10	1981～1985年	1
		1986～1990年	9
1991～2000年	39	1991～1995年	20
		1996～2000年	19
2001年以降	11		11

開設年ごとの施設数の変化を見ると、いくつかの特徴的な傾向がすぐに見て取ることができる。

まず、全施設の中で1960年以前に作られたものはない。最も古いもので1966年であり、高度成長期におけるマスツーリズムの成長に合わせて、地方行政も観光に関与するようになっていくことが分る。

そして、何よりも目に付く特徴は、行政系観光施設が1990年代に他の年代を圧倒するほどの数で作られているという点である。先に述べた1990年代の行政主導の観光振興の状況は、この数字から明確に読み取ることができる。さらに細かく見ると、1980年代後半から徐々に数が増えはじめ、その多くは1990年代中盤以降に集中している。

これらの「年代」別施設数を、「市町村別」施設数のデータと組み合わせて、さらに考察してみよう。

年代別にそれぞれの市町村が開設した行政系観光施設数を見てみると以下のようなになる。

【表4】紀南地域各市町村における年代別観光施設数

現市町村名	旧市町村名	1961～ 1980	1981～ 1985	1986～ 1990	1991～ 1995	1996～ 2000	2001～	施設 総数
田 辺 市	龍 神 村			1	5	3	2	11
	大 塔 村	2		1	2		3	8
	田 辺 市				1	2		3
	中辺路町				4	1	1	6
	本 宮 町			3	1	1		5
上 富 田 町								0
白 浜 町	白 浜 町	1		1				2
	日置川町	1		1	1		1	4
す さ み 町				1	1	3		5
串 本 町	串 本 町	2				2	1	5
	古 座 町	1					1	2
古 座 川 町					2	1		3
太 地 町		4						4
那智勝浦町					1	2	2	5
新 宮 市	新 宮 市		1					1
	熊野川町			1	1	2		5
北 山 村	北 山 村	1			1	2		4
小 計		12	1	9	20	19	11	72
合 計		12	10		39		11	

この表から、それぞれの年代ごとに、どのような地域の自治体が、どのような形で観光振興に関与するようになったのかについて、その特徴をまとめてみよう。

まず、1980年までの段階で行政が観光に関与したのは、白浜町、那智勝浦町の周辺エリアであることが分る。この時期に、白浜町と那智勝浦町では、民間資本による観光開発が本格化していくが、白浜町では、白浜美術館が開設されており、民間では採算が取りにくい施設を行政が建設している。

そして、海岸線に沿ってその周辺部でも民間資本による観光開発がある程度みられるようになる。そうした中で、民間資本の投下が弱い周辺部では、地方自治体がそれをカバーする形で観光開発に関与することになる。典型的なのは、太地町であり、同地域では国民宿舎とくじら博物館などの観光施設の建設が行政によって進められた。古座町でも行政が国民宿舎を建設している。また、民間誘致という形なので表には出ていないが、すさみ町、日置川町などでも行政が関与する形で国民宿舎ができていく。

このように、80年までは、マスツーリズムの成長にあわせて民間投資による観光開発が拡大していく中で、民間の投資があまり活発に期待できない周辺部や、観光地における採算性の低い分野で行政は観光開発に着手していくことになる。ある意味で、民間投資の補足的な役割を担っていると言える。

次に、1980年代を見ると、前半部分では行政は観光開発にほとんど関与していない。後半に入ると、行政が観光施設建設を行う例が見られるようになってくるが、そのほとんどは1987年以降である。88～89年にかけて「ふるさと創世1億円」が全国の各自治体にばらまかれ、全国的に見るとこの資金が観光開発に利用される例も多かった。紀南地域でも、この予算を使って温泉を掘った自治体も多いのだが、その本格的な利用が勧められるのは1990年代であり、80年代後半の施設建設は別の事情によっている。前記の通り、バブル景気によって民間主導による観光開発が積極的に行われていく時期なので、好景気を背景にした観光の拡大を見越して行政が観光開発に関与するようになったという性格が強いと思われる。本宮町では、キャンプ場（2つ）と温泉施設の建設が行われており、90年代の状況を先取りした形での開発が行われている。

そして、90年代にはいると行政による観光開発が本格化する。この時期の特徴は、①地理的な拡大と、②本格的な関与という点にある。

まず、①の地理的な拡大から見てみよう。この時期に行政による観光開発が行われていない地域は、上富田町、白浜町、太地町、古座町、新宮市である。これらの地域で行政が関与しなかった理由はそれぞれに違うが、逆に言えば、それ以外の地域はすべて何らかの形で行政系の観光施設が作られている。1980年までは沿岸部の国民宿舎建設を中心として進められた行政の関与が、この時期には内陸部の市町村も含めて行政主導による観光施設建設として広がっていくことになる。

80年代末から90年代初頭にかけては、民間主導による観光開発の話は何らかの形で紀南地域全域に生じていた。海岸地域ではリゾートの話が持ち上がったことはすでに触れたが、内陸部でもゴルフ場や温泉開発の話は多くあった。これによって、紀南地域全体が観光に目覚めたとも言える。それらが一斉に消えることになった後、これまで観光地ではなかったところでも行政による観光開発への着手が始まる。

次に、②の「本格化」というのは、温泉を伴った入浴施設や宿泊施設、「道の駅」などの物販・飲食・物販施設が多く建設され、これまで観光地ではなかったところにも拠点的な観光施設ができていったことを指している。観光において、最も経済効果が発揮されるのは宿泊と物販である。単なる通過型になるような展示施設ではなく、経済効果を発生させるための施設が整えられていったのが、この時期の大きな特徴である。この点を確認するために、それぞれの年代に建設された施設の種別を見てみよう。

【表5】紀南地域の年代別観光施設種別 ※キャンプ場1つの年代が不明

観光施設の種別	1961～1980	1981～1989	1991～2000	2001～	施設数
キャンプ場	2	3	8	1	14
展示施設	6	2	5		13
温泉宿泊施設	2	1	5	2	11
道の駅		1	9		10
体験施設	1		4	5	9
温泉施設		1	5	1	7
飲食・物販施設 (道の駅以外)		1	2	1	4
宿泊施設 (温泉以外)		1		1	2
スポーツ施設	1		1		2
合 計	12	10	39	11	72

90年代に作られた行政系観光施設の中では、キャンプ場が多い。これには幾つかの事情がある。まず、紀南地域の多くが自然豊かなところであり、観光施設としてはキャンプ場が作りやすいという事情がある。また、この時期の不況の中で、旅行のトレンドは「安、近、短」になっていた。こうした流行は「アウトドアブーム」という形でも現われ、手近な自然の中で安上がりの旅行が好まれていた。ただし、この時期に行政によって作られたキャンプ場は、必ずしも自然を生かしたキャンプ場という訳ではなく、景気対策として、それなりの施設建設が伴ったものが多い。整地されて管理棟が併設されたオートキャンプ場や、簡易コテージの付いた施設の整備が進められた。これにともなって、この地域のキャンプ場の受け入れキャパシティも飛躍的に延びている。

次に目立つのは「道の駅」である。この時期は、「道の駅」が全国的に整備されていった時

期にあたる。道の駅はもともと地域の観光の拠点として立ち寄ることを想定して建設が進められたもので、それぞれのエリアの窓口として機能する施設である。ただし、ただ立ち寄るだけではなく、そのほとんどは物販と飲食施設を伴っている。そのため、道の駅の普及とともに、各地に飲食や物販の施設が整備されていくことになった。この時期、道の駅以外にもこうした物販・飲食が整備され、合計で11の施設が作られている。

さらに、この時期に温泉宿泊施設が多く作られた。市町村別で見ると、大塔村、すさみ町、古座川町、熊野川町、北山村にこうした施設の建設が行われている。これらの市町村では、すさみ町を除くとそれまでキャンプ場や民宿以外の宿泊施設が整っていなかった。観光振興への糸口を求めていた地域では、この時期に行政の手によって観光振興の拠点となる温泉宿泊施設が整えられることになった。既述の通り、1980年以前には沿岸部で国民宿舎を中心に行政が宿泊施設の整備を行ったが、その後の80年代にはほとんど宿泊施設の建設に行政は関与していない。90年代には、観光にあまり取組んで来なかった地域でも、地域の拠点宿泊施設の整備を行政が主導して行うことになったのである。ちなみに、2001年以降に開業した行政系宿泊施設は、既存施設のリニューアルが2カ所と、熊野古道沿いに和歌山県が設置した1カ所のみである。

こうした温泉宿泊施設の多くは、宿泊を伴わない日帰り温泉施設としても利用でき、日帰り専用の温泉施設5つを加えると、気軽に温泉に入れる施設が数多く作られている。「ふるさと創生事業」によって温泉を掘ったところがいくつかあったという事情もあるが、この時期に日帰り温泉施設を求める観光客が増えたという事情が反映している。そのため、那智勝浦町や龍神村など以前からの温泉地にも日帰り温泉施設が作られている。

「地理的拡大」と「本格化」という二つの大きな特徴とあわせて、この時期の観光施設に現われる特徴としてあげておきたいのは、展示施設から体験型施設への転換が進んでいる点である。これ以前の行政系の観光施設としては、民間では収益が出しにくい展示系の建物がいくつか造られている。こうした施設は、民間では採算が取りにくい文化施設としての性格も持っていた。しかし、90年代は徐々に「体験型観光」の必要性が言われてくる中で、単なる展示型ではない体験施設の建設が始まる。この時期を転換点として、2001年以降には、展示施設は全く作られていないが、体験型施設が数多く作られている。

2-3. 1990年代の紀南地域の観光振興の特徴

これまで述べてきた紀南地域における1990年代の行政による観光振興の特徴について、改めてまとめてみよう。

(1) 行政による観光振興への関与が深くなったのが90年代である。

まず、最も大きな特徴は、行政が主導的な役割をして観光振興が行われるようになった

のが、この時期だという点にある。80年代まで観光は民間主導による開発が主流であって、一部の先行的な事例を除いて、行政は補助的な役割を担ってきたか、観光には全く関与してこなかった。これが、90年代から様相が一変する。

こうした変化の理由は、すでに述べてきたように、内的な要因と外的な要因がある。内的な要因としては、地域振興のためには「観光しかない」状況が進んだことである。行政は地域振興の責任を負う立場と考えられているので、観光による地域振興に乗り出さざるを得なかったと言える。そして、外的な要因としては、不況下の公共支出の拡大やGATTウルグアイラウンド対策費として、観光施設を建設できるような公的な予算がこの時期に多くなったということである。

(2) 90年代の行政による観光開発は施設建設が中心であった。

上記のように、中央からの財政支出が拡大していく中で、行政は「観光施設建設」という方法によって観光振興を行ったというのが次の特徴である。行政が観光振興に関与しなければならない状況は2001年以降も変わらないが、施設建設は1990年代ほど行われていない。

こうした施設建設を主体とした観光振興が行われた第一の理由は、上記の通り、観光振興の必要性が高まる中で、公共支出が増大していったので、こうした施設建設を進める条件が整ったことである。もとより不況対策なので、施設建設によって土建業や建築業に恩恵があるような使い方が求められる。こうした中央からの財政支出を受け止める受け皿として、これまで道路や橋などが果たしてきた役割を観光施設が担うことになったのである。また、行政にとってもともと施設建設が得意分野だったということもある。こうした中で、地域振興の観光産業育成と、旧来型の公共投資拡大が混同されながら観光振興が進んでいくことになる。

第二の理由は、「観光振興とは観光施設建設である」という従来の発想によって観光にとりくもうとした点にある。その結果として、行政主導の観光振興は、外来型・施設型というマスツーリズム型観光振興方法を縮小規模で引き継ぐことになった。実際、観光施設建設と並行して観光振興策として行われるようになったのが各種のイベントである。各地には新規の祭りやイベントが創出され、行政丸抱えで継続される。イベントによる誘客もマスツーリズム型観光開発の代表的な手法である。観光施設やイベントによって観光客を呼べる時代は転換点を迎えていたにもかかわらず、観光振興手法の変換は行われずにまみになってしまった。

(3) 観光施設の質に変化が生じている。

観光施設建設が不況対策のバラマキによって生じたことは事実であるが、だからといっ

て全く無駄な観光施設が無目的に建設されたわけではない。確かに一部にはそうした批判が妥当する施設も見られるが、行政が施設建設を行う場合には観光の時流に合わせた名目と理由付けが必要であり、結果的にはある程度世の中の観光のトレンドに沿った観光施設が建設されている。

宿泊・物販施設の拡充や、体験施設の建設などは、観光の質的变化にある程度対応したものであると言える。観光にこれまで本格的に取り組んでこなかったところには宿泊施設や道の駅などの拠点的な施設建設が行われることで、地域資源を積極的に活用する道が開かれることになった。また、観光客の需要が体験型観光にシフトしていることが言われるようになってからは、体験型観光施設もこの時期を境に多くなっていく。こうした施設は使い次第では、今後の観光振興の核になっていく可能性を秘めている。

第3章 行政系観光施設の現状と今後への展望

最後に90年代に多く作られた観光施設の現状について見てみよう。

現在、小泉政権期に強く推進された「民間活力導入」路線の延長線上に、全国的な動きと同じく、紀南地域の多くの施設も指定管理者制度によって民間による運営への移行が進んでいる。紀南地域における「民間」とは、従来の延長線上の地区管理も見られるが、民間の観光事業者の参入も見られる。

例えば、全体で33の行政系観光施設をもつ田辺市の場合、美術館など採算性が高くない5施設については市の直接管理・運営としているが、それ以外は指定管理に委ねている。その中には、地区で運営を行っているところもあるが、採算性の期待できる施設については民間の観光事業者が積極的に受け皿になっている。そして、こうした民間の観光事業者は、地域内の観光事業者がほとんどである。

田辺市以外の地域でも状況は同様で、採算をとることが難しい公的な施設や展示施設は市町村が直に管理・運営を行っていて、ある程度の採算性が期待できる施設は指定管理者制度によって民間による運営代行が行われている。一部には、外部の観光事業者の参入も見られるが、ほとんどは地元の観光事業者、さらには漁協や商工会、観光協会などの地元組織であり、さらには新規のNPOによる運営も見られる。

こうした状況をどのように評価すべきか。

指定管理者制度は、行政による施設運営の非効率性を民間活力の導入によって解消するとともに、行政からの支出を削減することを狙っているとされる。こうした意図からも、観光施設については民間の力を積極的に活かしていくことは、必要な措置であったと思われる。ただし、観光施設の場合、行政からの支出を削減するという消極的な理由ではなく、民間活力の導入によって観光を地域の重要な産業に育てていくという積極的な意図をもった指定管理者制度の利用が望まれることは言うまでもない。その意味で、こうした観光施設を民間が

活用することによって、地域の観光事業者が育ってくることは望ましいことと言えるし、今後の観光振興にとって重要な意味をもっている。

ただし、民間の観光事業者を育成しつつ、こうした施設を観光振興に有効に活用していくために特に重要な点は、最初に述べたように、観光振興におけるパラダイムシフトが起っていることを明確に認識し、それに適応する形で「民間」の力を利用できるようにすることである。

現在の観光振興では、脱マスツーリズム型への転換が求められ、「地域づくり」の重要性が強調されるようになっている。地域づくり型観光への転換は、地域資源の活用と、体験型観光という言葉でも表現される。紀南地域の観光振興においては、すでに1990年代に行政系観光施設建設の中でも、熊野古道などの地域資源の活用の方向へと向かい、さらには1999年の熊博を契機にして「体験型観光」への転換が進んでいる。行政の作った観光施設も、こうした地域資源の活用や、「体験型観光」という流れにある程度沿う形で行われていることはすでに確認した。

しかし、こうした新しい観光への転換の本当の意味が十分に理解されているとは必ずしも言えない。パラダイムシフトに適応した地域づくり型観光による施設利用を進めていくためには、単なる地域資源の積極的な活用や、「体験型観光」という表面的な理解に留まらず、地域住民の積極的な参加を促す具体的な仕組み作りが必要不可欠である。地域住民の広範な参加なしに、地域の資源を損耗させるような観光利用をしたり、体験型という名前を付けた観光を売り出したりしても、地域づくり型観光は実現しない。

それゆえ、指定管理者制度の活用において、専門の観光事業者を育てて赤字が出ないような経営を実践するとともに、そうした経営ノウハウに加えて、地域住民の参加の仕組み作りが課題になる。その意味で、「地域づくり」と「施設経営」とを融合させた「地域経営」を行っていくことが今後の大きな課題になっていくと考えられる。こうしたノウハウは、行政には不足している場合が多いので、そうした行政の不足を地域住民の側で補うことも必要になってくる。地域経営のノウハウを行政と地域住民の双方がいかにして協力しつつ獲得するのが課題であると言える。

そして何よりも、こうした地域住民の参加による「地域経営」を実践していくためには、観光をいかに地域振興に活用していくのかという明確なビジョンとプランが求められる。前稿⁽³⁾で指摘したように、現在の観光振興において問われているのは、「地域づくり」における行政の役割であり、その中で民間の協働関係をいかに作りだしていくかという点にある。拠点的な観光施設を行政が整えているだけに、今後その地域づくりへの活用の道を行政が提示できるかどうか、そして住民と共有できるかどうかが問われることになる。

(3) 前掲拙稿